



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับหลักทศพิธราชธรรม

จัดทำโดย พล.ท.เชิดชัย อังศุสิงห์  
รหัส ๖๒๐๗๐๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# หลักนิติธรรมกับหลักทศพิธราชธรรม

พล.ท.เชิดชัย อังคฺสิงห์<sup>๑</sup>

## ๑. บทนำ

**หลักนิติธรรม** มีรากฐานมาจากประเทศอังกฤษที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law หรือระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี โดยจะใช้คำพิพากษาที่ศาลเคยวางหลักไว้แล้วเป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ระบบกฎหมายนี้ก็มักมีกฎหมายที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งตราโดยรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil Law หรือระบบประมวลกฎหมายโดยยึดถืออำนาจสูงสุดของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยคดี ดังนั้น ฝ่ายตุลาการจึงมีอำนาจอิสระเหนือฝ่ายบริหารซึ่งเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ การพิจารณากฎหมายโดยรัฐสภากฎหมายที่บัญญัติขึ้นจะต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมด้วย ด้วยเหตุนี้ หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานในการจำกัดและกำหนดขอบเขตอำนาจรัฐและการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้อยู่ในกรอบของกฎหมายเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยหลักนิติธรรมมีความหมายสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับหลักนิติรัฐในการปกครองบ้านเมือง<sup>๒</sup> จึงเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่สำคัญมากประการหนึ่งในการบริหารปกครองบ้านเมือง

ส่วน **หลักทศพิธราชธรรม** คือ หลักราชธรรม ๑๐ ของคุณธรรมในพระพุทธศาสนาซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยพุทธกาลโดยพระพุทธเจ้าได้ทรงตรัสถึงหลักราชธรรมของพระมหากษัตริย์ในการปกครองบ้านเมืองไว้ ๑๐ ประการ ได้แก่ **ทาน (ทาน)** คือ การให้ **ศีล (ศีล)** คือ ความประพฤติที่ดีงามทั้งกาย วาจาและใจ **บริจาค (บริจาค)** คือ การเสียสละความสุขส่วนตนเพื่อความสุขส่วนรวม **ความซื่อตรง (อาชฺขว)** คือ การสุจริตต่อหน้าที่ของตน **ความอ่อนโยน (มทฺทว)** คือ การมีอัธยาศัยอ่อนโยน **ความเพียร (ตป)** คือ ความเพียรพยายาม **ความไม่โกรธ (อกฺโกธ)** คือ การไม่แสดงอาการโกรธ **ความไม่เบียดเบียน (อวิหิงสา)** คือ การดำเนินชีวิตตามทางสายกลางที่ไม่ถือแต่ประโยชน์ส่วนตนซึ่งอาจนำไปสู่การเบียดเบียนตนเองและผู้อื่น **ความอดทน (ขนฺติ)** คือ การรักษาปกติภาวะของตนไว้ได้ไม่ว่าจะถูกรบกวนกระทบกระทั่งด้วยสิ่งใดก็ตาม และ **ความเที่ยงธรรม (อวิโรธน)** คือ ความหนักแน่น

<sup>๑</sup> รองเจ้ากรมพระธรรมนูญ, น.บ.

<sup>๒</sup> หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ศึกษาเฉพาะประเด็นด้านการเงินการคลังและการงบประมาณ, ภาณุ จันทร์เจียวใช้. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๔.

ถือความถูกต้องเที่ยงธรรมเป็นหลัก<sup>๓</sup> หลักทศพิธราชธรรมไม่ได้เป็นเพียงหลักธรรมประจำใจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น แต่หมายรวมถึงเป็นหลักธรรมประจำใจของผู้ปกครองบ้านเมืองด้วย

เมื่อพิจารณาจากหลักนิติธรรมและหลักทศพิธราชธรรมแล้วต่างก็เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารปกครองบ้านเมืองจึงเป็นหลักการหรือแนวความคิดที่อาจจะมีผลสอดคล้องสัมพันธ์กันและส่งเสริมกันดังจะกล่าวต่อไปในบทความนี้

## ๒. ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับหลักทศพิธราชธรรม

หลักนิติธรรมมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยหลักนิติธรรมเป็นหลักการหรือแนวความคิดที่มาจากชาติตะวันตกและประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลของหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารปกครองประเทศด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ หลักทศพิธราชธรรมซึ่งเป็นหลักธรรมประจำใจของพระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองบ้านเมืองก็เป็นหลักการที่พระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ทรงยึดถือมาโดยตลอด โดยอาจกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการในการบริหารปกครองบ้านเมืองที่สอดคล้องสัมพันธ์กันกับหลักทศพิธราชธรรม

### ๒.๑ วิวัฒนาการของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) มีวิวัฒนาการมาจากสมัยกรีกโบราณ โดยในสมัยนั้นมีข้อถกเถียงว่าการปกครองบ้านเมืองที่ดีควรจะต้องมีการปกครองด้วยอะไรระหว่างการปกครองด้วยคนที่ดีที่สุดกับการปกครองด้วยกฎหมายที่ดีที่สุด เพลโต (Plato) นักปรัชญากรีกโบราณได้เสนอว่าการปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดย “ราชาปราชญ์” (Philosopher King) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีทั้งความรู้ความสามารถในการปกครองบ้านเมืองและเป็นคนดี แต่เพลโตไม่อาจหาคนที่มีความสามารถที่จะมาเป็น “ราชาปราชญ์” (Philosopher King) ได้ จึงเปลี่ยนแนวความคิดจากการปกครองด้วยคนที่ดีที่สุดมาเป็นการปกครองด้วยกฎหมายที่ดีที่สุดซึ่งเป็นต้นกำเนิดของหลักการปกครองบ้านเมืองด้วยกฎหมาย รวมถึงเป็นต้นกำเนิดของหลักนิติธรรมด้วย<sup>๔</sup> ต่อมา อริสโตเติล (Aristotle) ลูกศิษย์ของเพลโตก็ยึดถือตามแนวความคิดดังกล่าวโดยเสนอว่ากฎหมายเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ปกครองสูงสุดในระบอบการเมืองการปกครอง<sup>๕</sup>

<sup>๓</sup> อ่างแล้ว, หน้า ๔.

<sup>๔</sup> หลักนิติธรรม, ศาสตราจารย์พิเศษธานีกร ธีรวิเชียร. วารสารยุติธรรมคุณาน ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๔, หน้า ๑ - ๒.

<sup>๕</sup> Aristotle (๑๙๙๕). Politics. Oxford: Oxford University Press.

แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมเริ่มเป็นรูปธรรมในห้วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ โดยใน **กฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ค.ศ.๑๒๑๕** ใน Article ๓๙ ได้กำหนดถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรมไว้โดยสรุปว่าบุคคลย่อมไม่อาจถูกลงโทษได้หากไม่มีคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>๖</sup> และหลักนิติธรรมก็ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเหล่านักปฏิวัติได้ใช้แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมเป็นแนวทางในการต่อสู้กับลัทธิทรราชย์ (Tyranny) ที่ให้ความสำคัญกับผู้ปกครองมากกว่าผู้ใต้ปกครองซึ่งทำให้ผู้ใต้ปกครองถูกกดขี่ข่มเหงอย่างไม่เป็นธรรมและเป็นไปโดยอำเภอใจของผู้ปกครอง<sup>๗</sup>

นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษยังได้รับรองแนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมไว้ในคำพิพากษาของศาลด้วย<sup>๘</sup> และสหราชอาณาจักรยังได้รับรองหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of the Parliament) ซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรม<sup>๙</sup> เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐไม่ให้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

ในปัจจุบัน แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมได้ปรากฏในกฎหมายทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ อาร์ัมบท (Preamble) ของ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights; UDHR) ที่ปรารถนถึงหลักนิติธรรมโดยสรุปว่ามีความจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนต้องได้รับการคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ไม่เช่นนั้นมนุษย์อาจจะก่อกบฏเพื่อต่อสู้ขัดขวางทรราชย์ได้<sup>๑๐</sup> และในระดับกฎหมายภายในประเทศ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยอมรับ “หลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นแนวความคิดของชาติตะวันตกว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ไม่ได้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาตั้งแต่การปฏิรูประบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕)

<sup>๖</sup> What is the Rule of Law, American Bar Association. [https://www.americanbar.org/advocacy/rule\\_of\\_law/what-is-the-rule-of-law/](https://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/what-is-the-rule-of-law/), ๒๖ March ๒๐๑๙.

<sup>๗</sup> หลักนิติธรรม, วิชัย ทิตตภักดี. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓.

<sup>๘</sup> Bingham, Tom. (๒๐๑๑). The Rule of Law. (๒nd ed.) London : Penguin Books, ๑๐ – ๓๓.

<sup>๙</sup> Bingham, Tom. (๒๐๑๑). The Rule of Law. (๒nd ed.) London : Penguin Books, ๑๖๐ – ๑๗๐.

<sup>๑๐</sup> The Universal Declaration of Human Rights, UNITED NATIONS. <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>, ๒๖ March ๒๐๑๙.



ตลอดจนมาถึงปัจจุบันหลักการนี้ได้ปรากฏในรูปของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>๑๑</sup>

หลักนิติธรรมปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้บัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๗๘ (๖) ดังนี้

มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า

“การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

มาตรา ๗๘ (๖) บัญญัติว่า

“ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติถึง “หลักนิติธรรม” เอาไว้ ซึ่งปรากฏในมาตรา ๓ วรรคสอง และ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ดังนี้

มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า

“รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด

<sup>๑๑</sup> หลักนิติธรรมกับการสร้างความปรองดองสมานฉันท์โดยแนวทางพุทธวิธีในสังคมไทย, สุรพล ศรีวิทยา. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒, หน้า ๒๓ - ๒๔.

สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

ส่วน **หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat)** มีต้นกำเนิดมาจากประเทศเยอรมนีในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งประเทศเยอรมนีเคยอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการ (ระบบนาซี) ซึ่งหลักนิติรัฐ คือ หลักการที่รัฐปกครองโดยถือกฎหมายเป็นหลักหรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองด้วยมนุษย์และมีความผูกพันกันระหว่างการกระทำกับกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งส่วนหนึ่งได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งบทบาท เงื่อนไข วิธีการ และข้อจำกัดในการดำเนินการตามหน้าที่ของภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ แนวความคิดนี้จึงเน้นให้ความสำคัญในการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีหลักนิติรัฐประกอบด้วยองค์ประกอบ ๒ ส่วน ได้แก่ องค์ประกอบในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองกับกฎหมายที่องค์กรของรัฐได้ตราขึ้น และองค์ประกอบในทางเนื้อหา คือ การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยภาครัฐซึ่งต้องกระทำด้วยความยุติธรรมและถูกต้อง นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ Heirich Siedentopf ได้พัฒนาหลักนิติรัฐโดยเพิ่มเติมองค์ประกอบของหลักการนี้โดยแบ่งออกเป็น ๗ ประการ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดการปกครองถ่วงดุลในการปกครอง, หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ต้องมีกฎหมายรองรับและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย, สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย, สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อฝ่ายตุลาการเพื่อให้ทบวนการดำเนินการของฝ่ายบริหาร, หลักความได้สัดส่วนโดยการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายบริหารจะต้องไม่เป็นภาระที่มากเกินไปเกินสมควรแก่ประชาชน, ความแน่นอนของกฎหมายและหลักการไม่ใช่บังคับกฎหมายย้อนหลังและความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจปกครองของรัฐ<sup>๑๖</sup>

จากรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ดำเนินการควบคุมไปกับการตราบทบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารและการพิจารณาพิพากษาคดีของฝ่ายตุลาการ โดยจะส่งเสริมการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>๑๗</sup>

เมื่อกล่าวถึงการปกครองบ้านเมืองแล้ว จะขอกล่าวถึงหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาลด้วย โดย **“หลักธรรมาภิบาล”** หมายถึง แนวทางใน

<sup>๑๖</sup> หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ศึกษาเฉพาะประเด็นด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ, ภาณุ จันทร์เจียวใช้, หน้า ๔.

<sup>๑๗</sup> อ่างแล้ว, หน้า ๕.

การจัดระเบียบให้ประเทศสามารถอยู่ได้อย่างสงบสุข หลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล ได้แก่<sup>๑๔</sup>

๑. หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย โดยถือว่าเป็นการปกครอง ภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจแต่จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม มีความริ่คุณและรวดเร็วด้วย

๒. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง การส่งเสริมให้บุคลากร พัฒนาตนเอง เพื่อให้มีความซื่อสัตย์ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย

๓. หลักความโปร่งใส หมายถึง การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ โดยง่ายและมีกระบวนการให้ตรวจสอบความถูกต้อง

๔. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้โอกาสให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ

๕. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่และมีความ รับผิดชอบต่อสังคม

๖. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยให้มีความประหยัดและใช้สิ่งต่าง ๆ อย่างคุ้มค่า

จะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ถ้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและคำนึงถึงความเป็นธรรมก็จะทำให้กิจการบ้านเมืองมีการพัฒนาเจริญก้าวหน้าและสังคมก็จะอยู่อย่างสงบสุขด้วย

## ๒.๒ ความหมายของหลักนิติธรรม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของ “นิติธรรม” ไว้ว่าหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน<sup>๑๕</sup>

พจนานุกรมของ Black’s Law ได้ให้ความหมายของ “The Rule of Law” ไว้ว่าหมายถึง อำนาจที่เหนือกว่าของกฎหมายทั่วไปที่อยู่เหนือพลเมืองทุกคนโดยไม่คำนึงถึงอำนาจของพลเมืองนั้น<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๔</sup> หลักนิติธรรมกับสังคมไทย, สิทธิพร ประวิตรุ่งเรือง. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี, หน้า ๑๒๒ – ๑๒๓.

<sup>๑๕</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔. <http://www.royin.go.th/dictionary/>, ๒๖ March ๒๐๑๙.

ศาสตราจารย์ เอ.วี.ไคซี (A.V.Dicey) อดีตประมุขตุลาการศาลอังกฤษ (Master of the Rolls) และเป็นนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงของประเทศอังกฤษได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ ๓ ประการคือ<sup>๑๗</sup>

๑. ความสูงสุดของกฎหมาย คือ บุคคลจะต้องถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นทำผิดตามกฎหมายซึ่งถูกตราขึ้นก่อนการกระทำผิด โดยผู้กระทำผิดจะต้องถูกฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม

๒. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย คือ บุคคลทุกคนภายในประเทศย่อมเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะใดในสังคม หากกระทำผิดก็ต้องถูกพิจารณาและลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกัน

๓. ความมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ คือ บุคคลทุกคนย่อมได้รับการคุ้มครองในเรื่องสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมายและจารีตประเพณีของสังคม รวมทั้งมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

นักวิชาการที่สำคัญในต่างประเทศอีกหลายท่าน ได้แก่ ลอน แอล ฟูลเลอร์ (Lon L.Fuller) โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) เจฟฟรีย์โจเวล (Jeffrey Jowell) และไฮม์ริชซีเคนท็อพฟ์ (HeinrichSiedentopf) เป็นต้น ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมหรือหลักการปกครองไว้โดยมีสาระสำคัญโดยสรุป ๗ ประการ ได้แก่<sup>๑๘</sup>

๑. การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ (Supremacy of law)
๒. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power)
๓. การมีกฎหมายที่ดี (Good law)
๔. ความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (Administrative legality)
๕. ความรับผิดชอบของรัฐ (State responsibility)
๖. การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล
๗. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

<sup>๑๖</sup> The Law Dictionary, Black's Law Dictionary Free Online Legal Dictionary ๒<sup>nd</sup> Ed.  
<https://thelawdictionary.org/rule-of-law/>, ๒๖ March ๒๐๑๙.

<sup>๑๗</sup> ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ประสพสุข บุญเดช. (๒๕๕๖). เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

<sup>๑๘</sup> นิติธรรมและนิติรัฐ. สุนทร มณีสวัสดิ์. เอกสารประกอบการบรรยายของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า ๑๑.

สำหรับในประเทศไทยมีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมไว้ อาทิ ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ อดีตคณบดี คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่าหมายถึงหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่กระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการทางยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมนี้ หากขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมผลก็จะใช้บังคับไม่ได้หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรม คือ หลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง หลักนิติธรรมมีสาระสำคัญ ๖ ประการ ได้แก่<sup>๑๙</sup>

๑. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป คือ กฎหมายต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยทั่วไปเสมอภาคกัน และกฎหมายต้องไม่มุ่งใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

๒. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง คือ กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและลงโทษย้อนหลังไม่ได้

๓. การสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาคืออาญาบริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่าผู้นั้นมีความผิด คือ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญายังไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด เพื่อเป็นประโยชน์ในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาหรือจำเลยได้อย่างเต็มที่

๔. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษา คือ ผู้พิพากษาเป็นกลไกในการอำนวยความสะดวกที่สำคัญ ดังนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง อีกทั้งผู้พิพากษาต้องมีความเป็นกลางและไม่มีอคติใด ๆ

๕. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ คือ องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นจะใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

๖. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต คือ จะออกกฎหมายเพื่อรองรับการยกเว้นการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำผิดในภายหน้าของตน

เมื่อพิจารณาจากความหมายของ “หลักนิติธรรม” ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมสรุปได้ว่า “หลักนิติธรรม” คือ การปกครองบ้านเมืองโดยกฎหมาย ไม่ใช่การปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) โดยทุกคนจักต้องอยู่ภายใต้กฎหมายไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะเช่นใดในสังคมก็ตาม

<sup>๑๙</sup> ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์. (๒๕๕๕). เอกสารบรรยาย “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”. โรงแรมรามารการ์เด็นส.



### ๒.๓ หลักทศพิธราชธรรม

พระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ทรงปกครองบ้านเมืองและอาณาประชาราษฎร์โดยยึดหลักธรรมในเรื่องหลักทศพิธราชธรรมมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ ๙) ทรงตรัสในวันที่พระองค์ทรงขึ้นครองราชย์ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”

ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมสำหรับพระราชทานในการใช้พระราชอำนาจและการบำเพ็ญพระราชกรณียกิจต่อราษฎร หลักทศพิธราชธรรมมี ๑๐ ประการ ได้แก่<sup>๒๐</sup>

๑. ทานัง หรือการให้ หมายถึงการพระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์และรวมถึงการที่ทรงเสียสละพระกำลังในการปกครองแผ่นดินเพื่อให้อาณาประชาราษฎร์มีความสุข

๒. ศีลัง หรือการตั้งและทรงประพฤติพระราชจรรยาวัตรพระกายและพระวาจา ให้ปราศจากโทษทั้งในการปกครองและในทางศาสนา

๓. ปริจาคัง หรือการบริจาค อันได้แก่การที่ทรงสละสิ่งไม่เป็นประโยชน์หรือมีประโยชน์น้อยเพื่อสิ่งที่ดีกว่าเพื่อรักษาธรรมและพระราชอาณาจักร

๔. อาชชะวัง หรือความซื่อตรง อันได้แก่ การที่ทรงซื่อตรงในฐานะที่เป็นผู้ปกครองดำรงอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริต

๕. มัทวะวัง หรือทรงเป็นผู้มีอัธยาศัยอ่อนโยนเคารพในเหตุผลที่ควร ทรงมีสัมมาคารวะต่อผู้อาวุโสและอ่อนโยนต่อบุคคลที่เสมอกันและต่ำกว่า

๖. ตะปัง หรือความเพียรที่แผดเผาความเกียจคร้าน คือ การที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งพระราชอุตสาหะปฏิบัติพระราชกรณียกิจให้เป็นไปด้วยดีโดยปราศจากความเกียจคร้าน

๗. อักโกธะ หรือความไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ไม่พยาบาทมุ่งร้ายผู้อื่นแม้จะลงโทษผู้ทำผิดก็ตามเหตุผลและต้องทรงมีพระเมตตาไม่ทรงก่อเวรแก่ผู้ใด ไม่ทรงพระพิโรธโดยเหตุที่ไม่ควรและถ้าหากแม้จะทรงพระพิโรธก็ทรงข่มเสียให้สงบได้

๘. อะวีหิสังญะ คือ ทรงมีพระราชอัธยาศัยกอบปรีย์ด้วยพระมหากุณา ไม่ทรงก่อทุกข์หรือเบียดเบียนผู้อื่น และทรงปกครองประชาราษฎร์ดังบิดาปกครองบุตร

<sup>๒๐</sup> ทศพิธราชธรรม. <http://www.kmutt.ac.th/building/pdf/mod๕๗/๑/๔.pdf>, ๒๗ March ๒๐๑๙.

๙. ขันติญจะ คือ การที่ทรงมีพระราชจริยานุวัตร อันอดทนต่อสิ่งทั้งปวง รักษาพระราชหฤทัยและพระอาการ พระกายและพระวาจาให้เรียบร้อย

๑๐. อะวิโรธนะง คือ การที่ทรงตั้งอยู่ในขันติยราช ประเพณีไม่ทรงประพฤตินิด จากพระราชจริยานุวัตร นิติศาสตร์ราชศาสตร์ ไม่ทรงประพฤตินให้คลาดจากความยุติธรรม ทรงอุปถัมภ์ยกย่องคน ที่มีความชอบ ทรงกำราบคนที่มีความผิดโดยปราศจากอคติทั้ง ๔ ประการ

จากข้างต้นอาจจะกล่าวได้ว่าหลักทศพิธราชธรรมไม่ใช่หลักธรรมประจำใจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น แต่ยังเป็นหลักธรรมประจำใจของผู้ปกครองด้วย โดยจะต้องเป็นผู้ปกครองที่ดี มีคุณธรรมทั้งกาย วาจาและใจ อีกทั้ง จะต้องมีความอดทนอดกลั้น เพียรพยายาม เสียสละและมีความซื่อสัตย์สุจริตด้วย

#### ๒.๔ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับหลักทศพิธราชธรรม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า “**หลักนิติธรรม**” คือ การปกครองบ้านเมือง โดยกฎหมาย ไม่ใช่การปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) โดยทุกคนจักต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีสถานะเช่นใดในสังคมก็ตาม ส่วน “**หลักทศพิธราชธรรม**” คือ หลักธรรมประจำใจของผู้ปกครองหรือเป็นหลักธรรมสำหรับพระราชินีในการประกอบพระราชกรณียกิจอันหมายถึงการปกครองบ้านเมืองและอาณาประชาราษฎร์

หลักนิติธรรมและหลักทศพิธราชธรรมต่างก็เป็นหลักการหรือแนวความคิดที่นำมาใช้ในการปกครองบ้านเมือง โดย “**หลักนิติธรรม**” เป็นการเน้นว่าการปกครองบ้านเมืองจะต้องปกครองด้วยกฎหมาย นั่นหมายความว่าทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและผู้ปกครองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายด้วย โดยผู้ปกครองจะกระทำการใดที่กระทบสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่ได้หากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเอาไว้ ส่วน “**หลักทศพิธราชธรรม**” เป็นหลักการที่ผู้ปกครองหรือพระราชินีใช้ในการปกครองบ้านเมือง โดยผู้ปกครองหรือพระราชินีจะต้องมีหลักธรรมประจำใจทั้ง ๑๐ ประการ ดังกล่าว ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าผู้ปกครองจะต้องเป็นคนดีมีคุณธรรมทั้งกาย วาจาและใจ รวมถึงมีความเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มีความอดทนอดกลั้น เพียรพยายามและมีความซื่อสัตย์สุจริตด้วย จึงเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นการกล่าวถึงการปกครองโดยกฎหมาย (ไม่ใช่การปกครองโดยคน) ส่วนหลักทศพิธราชธรรมเป็นหลักธรรมประจำใจของผู้ปกครองจึงอาจจะถือได้ว่าเป็นการปกครองโดยคนที่ดีมีคุณธรรมก็ได้ (การปกครองโดยคนดี)

อย่างไรก็ตาม หากมองในความสอดคล้องและสัมพันธ์กันระหว่างหลักนิติธรรมกับหลักทศพิธราชธรรมจะพบว่า “**หลักนิติธรรม**” เป็นหลักการที่ว่าด้วยการปกครองโดยกฎหมาย ส่วน “**หลักทศพิธราชธรรม**” เป็นหลักธรรมประจำใจของผู้ปกครอง ซึ่งถ้าหากผู้ปกครองบ้านเมืองมีหลักธรรมประจำใจตามหลักทศพิธราชธรรมแล้ว อีกทั้ง การปกครองก็ปกครองโดยกฎหมายด้วย หมายความว่าผู้ปกครองก็อยู่ภายใต้กฎหมายและผู้ปกครองก็เป็นคนดีมีคุณธรรม การปกครอง

บ้านเมืองย่อมเป็นไปได้ด้วยดี มีประสิทธิภาพ ตลอดจนอาณาประชาราษฎร์ก็ย่อมมีความสุขสวัสดิ์กัน ถ้วนหน้า หรืออาจจะกล่าวได้ว่าหลักทศพิธราชธรรมเป็นหลักการที่มาส่งเสริมหลักนิติธรรมนั่นเอง เพราะถ้าหากการปกครองบ้านเมืองเป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งเป็นการปกครองโดยกฎหมายและผู้ปกครองก็เป็นคนดีมีคุณธรรมด้วยแล้วนั้น การปกครองบ้านเมืองย่อมเป็นไปได้ยิ่งขึ้น

### ๓. บทสรุป

“**หลักนิติธรรม**” คือ การปกครองบ้านเมืองโดยกฎหมาย ไม่ใช่การปกครองโดยคน โดยทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายไม่ว่าจะมีสถานะใดก็ตาม ส่วน “**หลักทศพิธราชธรรม**” คือ หลักธรรมประจำใจของผู้ปกครองในการปกครองบ้านเมืองและอาณาประชาราษฎร์ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นการปกครองโดยกฎหมายที่มีหลักทศพิธราชธรรมซึ่งเป็นหลักธรรมประจำใจของผู้ปกครองมาสนับสนุนและส่งเสริมหลักนิติธรรมให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น



## บรรณานุกรม

กำชัย จงจักรพันธ์. (๒๕๕๕). เอกสารบรรยาย “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืน”. โรงแรมรามาร์คเด็นส.

ประสพสุข บุญเดช. (๒๕๕๖). เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

หลักนิติธรรม, วิชัย ทิตตภักดี. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

หลักนิติธรรม, ธานินทร์ ภัยวิเชียร. วารสารยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๔.

นิติธรรมและนิติรัฐ. สุนทร มณีสวัสดิ์. เอกสารประกอบการบรรยายของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ศึกษาเฉพาะประเด็นด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ, ภาณุ จันทร์เจียวใช้. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

หลักนิติธรรมกับการสร้างความปรองดองสมานฉันท์โดยแนวทางพุทธวิถีในสังคมไทย, สุรพล ศรีวิทยา. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒.

หลักนิติธรรมกับสังคมไทย, สิทธิพร ประวัตรุ่งเรือง. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี.

Aristotle (๑๙๙๕). Politics. Oxford: Oxford University Press.

Bingham, Tom. (๒๐๑๑). The Rule of Law. (๒nd ed.) London : Penguin Books.

ทศพิชราชธรรม. <http://www.kmutt.ac.th/building/pdf/mod57/1/4.pdf>, ๒๗ March ๒๐๑๙.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔. <http://www.royin.go.th/dictionary/>, ๒๖ March ๒๐๑๙.

The Law Dictionary, Black's Law Dictionary Free Online Legal Dictionary 2nd Ed. <https://thelawdictionary.org/rule-of-law/>, ๒๖ March ๒๐๑๙.

The Universal Declaration of Human Rights, UNITED NATIONS. <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>, ២៦ March ២០១៩.

What is the Rule of Law, American Bar Association [https://www.americanbar.org/advocacy/rule\\_of\\_law/what-is-the-rule-of-law/](https://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/what-is-the-rule-of-law/), ២៦ March ២០១៩.

